

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920121150245

UDC_____

廈門大學

碩 士 學 位 論 文

**“层级契约治理” 模式研究
——以英国执行局的实践为例**

**Research on Hierarchical and Contractual Governance Model:
Based on the Practice of Executive Agencies in Britain**

吳泳霖

指导教师姓名: 陈振明 教 授

林东海 副教授

专 业 名 称: 公 共 政 策

论文提交日期: 2015 年 5 月

论文答辩时间: 2015 年 月

学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2015 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

中文摘要

促进国家治理体系和治理能力现代化,提高政府效能是我国全面建成小康社会的重要任务。随着经济社会的发展,面对全球化、信息化的国际环境和日益复杂的社会环境,治理体系中政府自身治理能力的提高已成为迫在眉睫的问题。自20世纪80年代新公共管理改革以来,英国执行局对契约的运用得到了学界广泛的关注和研究,被认为是对传统公共行政的超越。这种在政府内部采用契约的模式在政府效率、效益的提高,透明性、回应性以及公共价值的增加方面的价值已在30多年的运行中得到了验证。

本文从契约治理的理念出发,重点关注契约在政府内部治理中的应用。结合莱恩、戴维斯“内部契约制”“内部契约”、琼斯“行政契约”理念,本文认为,层级契约治理是在政府内部层级结构中采用契约形式进行的政府自身治理行为,它强调的是层级结构中的官僚制监管与契约的结合。首先通过理论与实践的梳理,分析了层级契约治理的兴起与理论基础,就新公共管理对契约的运用,执行局的实践,公共部门契约制、契约治理及其分类等内容进行了整理,明确了层级契约治理的涵义;其次,结合英国执行局总体模式及其具体案例,按照时间顺序和系统分析法,分核心原则、缔约机制、治理结构、治理制度、运行环境五模块分析了层级契约治理模式的构成;最后从契约治理的理论价值和执行局的运行绩效两方面入手,探讨了层级契约治理模式的优势与劣势。

提高政府部门自身的治理能力是提高国家治理能力的关键,虽然以英国执行局为代表的治理模式并不是新鲜事务,但它不应该仅仅被视为政府内部多样化治理结构的一种形式,作为一种融合伙伴关系的契约理念的运用,层级契约治理应当得到足够的重视,并作为创新管理模式在适当的条件下运用到政府自身治理中。梳理并分析层级契约治理模式,无论是对于契约治理理论还是对政府部门的实践而言都具有重要的意义。

关键词: 契约 契约治理 层级契约治理

Abstract

Promoting the modernization of national governance capacity and system and improving the government efficiency are essential for the construction of the moderately well-off society. With economic and social development, it has become an urgent problem to enhance the management of the government to face the globalization, informationization and the increasingly complex social environment. Since the NPM reform, the utility of contract in Executive Agencies have received great attachment of scholars and is regarded as transcendence over public administration. The value of the internal contract has been proved in operation over the past 30 years in various fields such as efficiency, transparency, responsiveness and public value.

The thesis focuses on the application of the contract in self-governance of government based on the concept of contractual governance. Stems from the concept of contracting in, internal contract, administrative contract, the thesis holds that “Hierarchical and Contractual Governance” is a governance method adopting contract system within government, which stresses the combination of contract and bureaucratic supervision in the hierarchy structure. The thesis firstly analyzes the rising up and theoretical foundation of the HCG through summarizing researches of the present literature and the application of contract in public management, the exercises of British executive agencies, public sector contracting regime and contractual governance, etc. Secondly, the thesis analyzes the constitution of HCG model from five aspects, namely core principle, contracting mechanism, governance structure, governance institution and operation environment based on the overall execution system of British executive agencies and empirical examples.

Promoting the government management capability is crucial in promoting the governance capability. Through the governance model represented by that of British executive agencies is not rarely seen, it should regarded more seriously as an application of contract concept integrating partnership rather than just a mode of diverse management structure in the government and it should be applied in the government management as an innovative governance model under preferential conditions. The summary and analysis on the hierarchy contract governance is of great significance on both contract governance theory and exercises of government.

Key words: Contract; Contractual Governance; Hierarchical and Contractual Governance

目 录

一、绪论.....	1
(一) 选题及意义.....	1
(二) 文献综述.....	3
(三) 研究内容.....	9
(四) 研究方法.....	11
二、层级契约治理的兴起及其理论基础.....	13
(一) 层级契约治理的实践进展.....	13
(二) 层级契约治理的理论基础.....	18
三、层级契约治理模式的构成.....	35
(一) 核心原则.....	35
(二) 缔约机制.....	39
(三) 治理结构.....	44
(四) 治理制度.....	48
(五) 运行环境.....	52
四、层级契约治理模式评价.....	54
(一) 对传统公共行政的变革.....	54
(二) 天然缺陷与负面效用.....	61
(三) 对我国的借鉴与启示.....	65
结束语	67
参考文献.....	68
附录.....	74
致谢	75

Contents

1.Introduction	1
1.1 Topics and Significance	1
1.2 Literature Review.....	3
1.3 Research Contents	9
1.4 Research Method	11
2.The Rise and Theoretical Basis of HCG.....	13
2.1 The Practice Progress of HCG	13
2.2 The Theoretical Basis of HCG	18
3.The Composition of the HCG Model.....	35
3.1 Core Principles	35
3.2 Contracting Mechanism	39
3.3 Governance Structure	44
3.4 Governance Institution	48
3.5 Operation Environment.....	52
4.The Evaluation of the HCG Model.....	54
4.1 A Transformation of Public Administration	54
4.2 Natural Defects and Negative Utilities	61
4.3 Reference Meaning and Enlightenment to China	65
Conclusion	67
References	68
Appendix	74
Acknowledgement.....	75

一、绪论

（一）选题及意义

1. 选题背景

2012年十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，2015年全国人大工作报告继续强调要“增强政府执行力和公信力，促进国家治理体系和治理能力现代化……坚持创新管理，强化服务，着力提高政府效能”。可见在当前我国经济社会全面发展的改革攻坚期，政府部门的治理能力尤为重要。学者陈振明指出，目前我国行政管理水平不高的重要原因是管理手段单一，缺乏管理方式的创新和现代化。^①如何更新政府管理方式，提高政府工作效能再次成为社会甚至国家发展的关键。而自新公共管理改革以来，各国政府积极采用了各种契约形式来组织活动、提供公共服务，如政府购买、合同外包、公私伙伴关系等，使契约上升为新的社会和经济热点，为政府提供了新的治理理念和工具。正如胡德、奥斯本等人所指出的，随着新公共管理改革，一系列契约技术、原则和机制也被引进国家运行和调控之中。^②

从理论上来说，“契约”理念本身就有着深刻的社会渊源，可以说是现代社会的基石。卢梭在《社会契约论》里赋予契约深刻的内涵，认为它是改变原始状态人类生存方式、防止人类灭亡的重要力量^③。英国法律史学家梅因(H. S. Maine)也曾说过“所有进步社会的运动到这里为止，都是一个‘从身份到契约’的运动”，^④而随着社会的发展，“尽管契约本身已不再是新鲜事务，但他们正在被作为技术手段多样化的运用到政府中：将私营企业运作方式运用到公共部门，构建政府机构的内部关系等”。^⑤

^① 陈振明. 深化行政体制改革 加快服务型政府建设—中国政府改革与治理的新趋势透视[J]. 福建行政学院学报, 2008, (4): 5-12.

^② Bacon M, Seddon T. The Contractual Governance of Drug Users in Treatment[J]. International Journal of Drug Policy, 2013, (5): 379-384.

^③ [法]卢梭. 社会契约论[M]. 施新州译. 北京: 北京出版社, 2007. 第17-19页.

^④ [英]亨利·撒穆奈·梅因. 古代法[M]. 高敏, 瞿慧虹译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009. 第130页.

^⑤ [英]Anne Davies. Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract [M]. London: Oxford University Press. 2001. 第一章: government by contract

在学术研究中，凡是涉及新公共管理理念、工具或实践的研究，都会对将契约运用到公共管理中的政府行为进行分析并形成了丰富的研究成果，这些研究对于在各个层面上更好地运用契约形式、提高政府治理能力有着重大的意义。作为一个蓬勃了 30 多年的实践理念，将契约作为一个治理理念，从整体上对其进行更加深入地分析，正是相关学者对“契约治理”进行研究的目的。然而，正如我们所发现的，实践或学术领域对契约关注的重点都在于涉及政府与其他主体的“签约外包制”，而对于“内部契约制”鲜有关注。

内部契约制的典型案例是英国的执行机构化改革，大量执行机构在追求公共绩效、改善管理的动力驱动下产生。这一模式不仅让部分机构能够关注于政策的执行，更加推进了快速、有效地决策^①，因为快速决策的需求可以通过减少等级或授权的方式来满足。^② 在 30 多年的实践中，执行局模式的价值得到了有效的验证，它所体现的治理理念及其效果开始得到关注与研究，英联邦国家和地区，如澳大利亚、新西兰、瑞典、加拿大、荷兰等国家也纷纷设立了执行机构。

可见执行机构的治理模式自身有着极大的研究价值，然而虽然目前学界对于执行机构的研究较多，但大多集中于执行机构对于机构改革方面的意义，并没有从治理的角度进行系统梳理。“设立执行机构被认为是政府全面转换管理和责任机制的重大努力……其性质是一场管理革命而非机构的革命……设立执行机构的首要目的就是提升管理的地位。”^③ 执行机构模式的重要意义不仅在于它丰富了政府内部的组织模式，更在于它关注新的管理理念、方法和机制，实现了管理方式的转变。这就说明内部契约制，尤其是执行机构式“层级契约治理”模式有着其自身的价值与意义，需要得到关注和研究，这正是本文研究的出发点。

2. 选题意义

在理论意义方面，本文将层级契约治理视为内部契约制的一部分，对层级契约治理的关注即是对内部契约制的关注，而契约治理的系统研究正处于初步阶段，作为契约治理的一部分，对于内部契约制尤其是作为其核心的层级契约治理的研

^① [英]Vincent-Jones P. The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006. 第 153-154 页。

^② [美]戴维·奥斯本，特德·盖布勒. 改革政府：企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁等译. 上海：上海译文出版社，2006. 第 187 页。

^③ 周志忍. 英国执行机构改革及其对我们的启示[J]. 中国行政管理，2004，(7)：79-84.

究，是契约治理研究的重要内容。目前大多学者关注与政府与其外部主体的契约制的治理方式，而忽略了政府内部采用契约进行治理的治理模式，可以说，层级契约治理是契约治理研究的一个重点主题，也是可能存在的盲点。本文对层级契约治理模式的梳理，一方面能够引起学术领域对于内部契约制和政府层级结构间采用契约进行创新治理的重视，使层级契约治理以更加明确和清晰的姿态进入人们的视野；另一方面也是对契约治理的关注和深入研究，对其有重要的基础性意义，因为既然对契约治理的整体研究已然展开，那么层级契约治理作为其中的一部分也应当被重视并得到系统研究。

在实践意义方面，本文对层级契约治理的适用条件、环境，及具体的契约关系建立过程、制度设计等内容都进行了全方位的探讨，这种梳理对于该治理模式在实践中的运用有着积极的指导意义。作为不同于传统公共行政的政府自身治理方式，层级契约治理为政府治理提供了新的理念和模式，是对层级结构中自上而下的命令式上下级关系的变革，虽然它采取的是适度的控制与自主协商的结合，但层级结构中的机构并没有脱离官僚结构，这对于 21 世纪具有更广泛的信息来源和自主意识的政府部门及其管理者来说有着重要的实践价值，对政府改革有着重要的指导意义，为提高政府管理水平提供系统化的思维方式和实用工具。

（二）文献综述

英国学者琼斯（Vincent-Jones P）指出契约治理（Contractual Governance 或 Government by Contract）这一术语通常被用来描述一系列涉及公共实体的契约安排，也就是政府采用契约的行为。这种行为在早期通常被等同于政府购买，契约在种情况下只是一种工具，政府部门运用该工具从私人部门购买公共物品和服务。^① 政府购买从根本上来说一直是政府契约行为的重要部分，到了 1970 年代英国新公共管理运动前后，鼓励供应商通过契约竞争以提高效益成为英国的主要政策目标，也是在这一时期，学者们才开始系统得研究契约治理这一个问题。

^① C Turpin. Government Procurement and contracts. 1989. 转引自：[英] Vincent-Jones P. The New Public Contracting: Regulation Responsiveness, Relationality [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006. 第 1, 13 页。

1. 研究源起

由于新公共管理起源于英国，对契约治理的系统研究也是始于这一时期，如米勒（Miller A S）1961年发表的论文《契约化行政：行政律师的新焦点》就对政府公共行政中的契约应用进行了关注；^① 简·莱恩（Jan-Erik Lane）1993年的著作《公共部门：概念，模式和方法》将契约视为治理新模式，用书中的一节对其进行了概括性分析；^② 2000年他又在著作《新公共管理》中用一个篇幅6个章节详细分析了新公共管理中的契约，公共部门的契约主义及其在公共治理中的有效性等问题，奠定了公共部门运用契约进行治理方面的研究基础。^③ 弗莱得兰德（Mark Freedland）1994年《契约治理和私法》，及2003年的《对契约治理的再次检验：功能性问题》对契约治理的性质和功能进行了研究；^④ 戴维斯（Anne Davies）2001年在《责任制：契约治理的公法分析》一书中对契约治理，尤其是政府内部采用契约的治理方式进行了分析；^⑤ 琼斯（Vincent-Jones P）本人或联合其他学者在1989-2005年发表了近20篇关于契约治理的论文，并于2006年著《新公共契约—监管，回应性与关联性》一书，深入探讨了契约治理及政府内部的契约治理问题。^⑥ 此外，柯林斯（Collins），哈罗（C. Harlow）、劳林斯（R. Rawlings）也在他们的著作中对契约治理的理念进行了分析和探讨。^⑦ 而在政府内部的契约治理方面，则以戴维斯和琼斯的研究较为深入，戴维斯以英国国家医疗服务系统的内部契约为个案重点分析了内部契约中的责任机制，琼斯则对政府内部的契约治理进行了再分类，并结合英国实践进行了阐述。

^① Miller A S. Administration by Contract: A New Concern for the Administrative Lawyer [J]. NYUL Rev., 1961, 36: 957-990.

^② [英]简·莱恩. 公共部门：概念，模式和方法（第三版）[M]. 孙晓莉，张秀琴译. 北京：国家行政学院出版社，2003. 第264-267页。第一版出版于1993年。

^③ [英]Jan-Erik Lane. New Public Management [M]. New York : Routledge, 2000.

^④ Freedland M. Government by Contract and Private Law [J]. Public Law, 1994: 86-86.
Freedland M. Government by Contract Re-examined: Some Functional Issues [J]. Law and Administration in Europe: Essays in Honour of Carol Harlow, 2003, 123. 转引自：卢超. 经由“内部契约”的公共治理：英国实践—评戴维斯的 Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract [J]. 北大法律评论, 2009, (2):569-581.

^⑤ [英]Anne Davies. Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract [M]. London: Oxford University Press. 2001.

^⑥ [英]Vincent-Jones P. The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
Vincent-Jones P. Responsive law and governance in public services provision: a future for the local contracting state[J]. The Modern Law Review, 1998, (3): 362-381.

^⑦ Collins H. The Law of Contract[M]. Cambridge University Press, 2003.

Harlow C, Rawlings R. Law and Administration [M]. Cambridge University Press, 2006.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.